



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador que esta subscreve, no exercício do poder-dever constitucional e legal, vem, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 130 da Constituição da República c/c art. 3º, incisos I e VI, da Lei Complementar nº. 451/2008, oferecer

REPRESENTAÇÃO
com pedido de provimento liminar cautelar
inaudita altera parte

Em face de **MÁRIO SÉRGIO LUBIANA**, Prefeito de Nova Venécia, pelos fundamentos fáticos e jurídicos aduzidos.

I – DOS FATOS E DO DIREITO

Depreende-se da documentação anexa¹ que o Prefeito de Nova Venécia, por meio do Decreto nº 12.720/17, declarou situação de emergência na segurança pública do município com o conteúdo que segue:

[...]

CONSIDERANDO a falta de segurança pública em todo o território Municipal, bem como do estado, ocasionado **por razão de ausência do efetivo da Polícia Militar**, haja vista que desde o último sábado, dia 04 de fevereiro do corrente ano,

¹ Anexo 1 – Decreto nº 12.720, de 13 de fevereiro de 2017.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

teve início o Movimento dos Familiares dos Policiais Militares do Estado do Espírito Santo, em que bloquearam a saída das viaturas e de seu contingente;
CONSIDERANDO que a cidade de Nova Venécia não está aparada no que tange à segurança pública ostensiva, por não dispor de Guarda Municipal, para se armar com autorização judicial, bem como, ainda não foi atendida por Agentes da Força Nacional e o Exército;

[...]

CONSIDERANDO que com o aguardamento, a insegurança da sociedade restou implantada em todo o estado e especialmente neste município, cuja segurança vinha sendo satisfatória, por se tratar de ser a sede do Segundo Batalhão de Polícia Militar, transmitindo a todos os municípios a sensação satisfatória de segurança;

[...]

CONSIDERANDO que a situação atual exige ações e investimentos urgentes e inadiáveis, permitindo a manutenção da ordem pública, fatores determinantes que indicam a necessidade de uma atuação administrativa do Poder Executivo Municipal em prol da comunidade de Nova Venécia, justificando e motivando o ato administrativo de decretação de situação de emergência.

Art.2º - ficam determinadas as seguintes ações:

I – terá prioridade absoluta no âmbito do Poder Executivo Municipal todos os procedimentos administrativos tendentes a aumentar o apoio logístico e estrutural ao policiamento ostensivo e investigatório, tais como disponibilização de combustível para as viaturas e aquisição de equipamentos e o que mais for necessário para restabelecer a ordem pública;

Art. 3º - Determinar às Secretarias Municipais, que sejam adotadas todas as medidas necessárias quanto à disponibilidade de veículos à disposição, com vistas às ações urgentes e inadiáveis que se fizerem necessárias, na forma da lei.

Art.4º - Ficam dispensadas, nos termos do inciso IV, do art. 24, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, do processo regular de licitação a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços necessários.

[grifo nosso].

Pois bem.

À priori, cabe trazer a baila o estabelecido no capítulo III da **Constituição da República** a respeito da competência na seara da segurança pública no direito brasileiro:

CAPÍTULO III
DA SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

Não cabe interpretação quanto ao teor do artigo exposto, visto que é claro ao afirmar ser da competência do Estado tratar de segurança pública, cabendo ao município, tão somente, desenvolver **ações preventivas** por meio da criação de guardas municipais para a proteção de seus bens, serviços e instalações conforme preleciona o § 8º do art. 144 da CF/88 c/c a Lei n. 13.022/2014.

O papel de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública ficaram a cargo das polícias militares, forças auxiliares e reserva do exército²; já a polícia civil coube à investigação dos crimes comuns e demais atribuições.

No caso vertente, não pode o município, com a justificativa de que a Polícia Militar se encontra aquartelada e que não existe guarda municipal em Nova Venécia, dispensar procedimento licitatório com o fito de fornecer, para apoio logístico e estrutural ao policiamento ostensivo e investigatório, por seus próprios meios, combustível, viaturas e aquisição de equipamentos para que a segurança no município seja restabelecida.

Nota-se que não há no decreto especificação de quais atividades serão adotadas e nem quais ações o município irá executar para solucionar a suposta precariedade da situação da segurança naquela localidade, as quais deveriam estar devidamente especificadas no ato.

Algumas perguntas devem ser feitas: se não há guarda municipal e se a polícia militar está “em greve”, quem vai utilizar todos os equipamentos que o município pretende adquirir? Haverá contratação de empresa privada para realizar os serviços de polícia, mesmo não constitucionalmente sendo permitido?

O que o município de Nova Venécia tem feito para diminuir a violência e insegurança que assola o estado? Já implementou políticas públicas com o fim de prevenção e controle da criminalidade? Têm projeto para criação de guardas municipais? Ou só buscou atuar na segurança pública quando as forças militares se encontraram ausentes?

Outrossim, cai por terra o argumento utilizado pelo prefeito, no decreto, de que “terá prioridade absoluta no âmbito do Poder Executivo Municipal todos os procedimentos administrativos **tendentes a aumentar o apoio logístico e estrutural ao policiamento ostensivo e investigatório**”, tendo em vista que a Polícia Civil do Estado do Espírito Santo – **papel investigatório** - não está em greve, ou seja, continua a exercer suas atribuições no Estado.

Ademais a precariedade de materiais ou a insuficiência de policiais civis e militares não é questão que atine ao município, mas ao estado, a quem tais instituições são subordinadas.

Cabe trazer à tona, conforme matéria veiculada no site G1³, que o Governo do Estado do Espírito Santo liberou 7,4 milhões de reais para a Polícia Civil com o fim de

² Lenza, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 15. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2011.

³ Acessado em 23/02/2017. <http://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/2017/02/governo-do-es-libera-nomeacoes-e-r-74-milhoes-para-policia-civil.html>



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

melhor estruturar a polícia com a compra de carros, equipamentos e mobiliário e a nomeação de Delegados e Escrivães para atuar no Estado, o que afirma as atribuições do deste Ente Federativo nesta seara.

Frisa-se que sendo a segurança pública responsabilidade de todos, um caminho a ser perseguido pelo município não é o de dispensar licitação para comprar bens e equipamentos que **podem sequer a vir ser utilizados**, pois o decreto de emergência não é claro quanto às ações que devem ser implementadas, e sim, desenvolver projetos, programas e políticas de prevenção ao crime, ações educativas, criação de comitês ou conselhos que aproximem a comunidade e a polícia, com o objetivo de reduzir a insegurança em âmbito municipal, o que é incompatível com o estado emergencial, pois exige planejamento prévio que demanda tempo e, portanto, possibilidade de uso regular do procedimento licitatório.

A professora do Departamento de Sociologia e Antropologia e Pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG, Ludmila Ribeiro, esclarece, em matéria na revista Carta Capital⁴, algumas ações que podem ser utilizadas pelos municípios na atuação da segurança pública:

As prefeituras podem atuar também no sentido de **instituir instâncias que viabilizem o desenvolvimento de ações integradas de prevenção e repressão ao crime. Trata-se dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI)**. Com isso, as polícias, o judiciário, o Ministério Público, o sistema de cumprimento de penas privativas de liberdade e medidas sócio-educativas podem, em conjunto: (1) discutir a dinâmica da criminalidade; (2) distribuir a responsabilidade de cada uma das organizações no gerenciamento do fenômeno, **(3) elaborando planos de ação integrados, que ao racionalizar os esforços, maximizam os resultados**. Por fim, o GGI permite que tais organizações (4) avaliem os êxitos e os fracassos dos planos de ação executados, reformulando estratégias e definindo novas intervenções.

A guarda municipal é outro exemplo de ação que o município pode ter na seara da segurança pública. Apesar de ela ter a função de proteção do patrimônio público, sua presença tende a evitar o cometimento de crimes, por ser constituída de indivíduos uniformizados. E, pelo mesmo motivo, aumentam a sensação de segurança do cidadão que passa pela via pública e se sente protegido com a presença de tal profissional. Destaca-se também a possibilidade de as guardas municipais fazerem uso das imagens geradas através do sistema de vigilância eletrônica, orientando a sua ação tanto em termos de prevenção de crimes quanto no que diz respeito à repressão de atos de vandalismo e de violências nas escolas.

Por fim, mas não menos importante, a prefeitura pode contribuir para o desenvolvimento de políticas de prevenção ao crime que tenham como público alvo as crianças e os adolescentes. **Neste ponto, destacam-se as iniciativas que visam (1) o entendimento dos condicionantes da violência nas escolas, para a elaboração de ações que visem a sua redução; (2) a operacionalização de programas de profissionalização e lazer, que tenham como objetivo ocupar os jovens no período extraclasse evitando, dessa forma, o seu envolvimento com atividades ilícitas; (3) a manutenção e supervisão de**

⁴ <http://www.cartacapital.com.br/politica/afinal-qual-e-o-papel-que-o-municipio-pode-ter-na-seguranca-publica> acessado em 22 de fevereiro de 2017.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

programas direcionados aos menores infratores que receberam medidas sócio-educativas de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade, de maneira a diminuir a probabilidade de eles cometerem um novo crime quando do fim da execução dessas medidas. [grifo nosso]

Sob esta ótica, corroboram com as ações sugeridas acima, para participação do município nas atividades da segurança pública, o parecer do Conselho Nacional de Segurança Pública⁵, que **definiu os papéis a serem desempenhados pelos municípios:**

Tendo em vista as teses apresentadas anteriormente e considerando o desafio de construção de um marco regulatório para o papel dos municípios na segurança pública e, neste contexto, serem pensados os papéis a serem desempenhados pelas Guardas Municipais, recomenda-se as seguintes diretrizes como pressuposto para o tratamento do tema pelas diversas instâncias federativas e por organismos oficiais:

a. Toda ação do município deve estar lastreada na idéia do respeito, da promoção aos direitos humanos e de que segurança é um direito humano fundamental;

b. Todas as políticas públicas municipais de segurança devem ser formuladas tendo como perspectiva a integração e a intersetorialidade;

c. As políticas públicas de segurança devem ser fundadas no SUSP e no PRONASCI e nos princípios e diretrizes das Conferências Nacionais de Segurança Pública;

d. O foco da atuação do município deve ser a prevenção a violência, sem prejuízo de desenvolver ações de controle e fiscalização dos espaços públicos, assim como ações de recuperação de espaços públicos e promoção de direitos das pessoas;

e. Recomendação de que os municípios implantem os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI-M) como instâncias de articulação entre os entes federados;

f. Defesa da dignidade da pessoa humana, com valorização e respeito à vida e à cidadania, assegurando atendimento humanizado a todas as pessoas, com respeito às diversas identidades religiosas, culturais, étnico-raciais, geracionais, de gênero, orientação sexual e as das pessoas com deficiência;

g. Deve atuar no sentido de impedir ou evitar a criminalização da pobreza, da população negra e outras raças, da comunidade LGBT, da juventude, dos movimentos sociais e seus defensores, valorizando e fortalecendo programas e projetos continuados em educação e na promoção de uma cultura de paz;

h. Intersetorialidade, transversalidade, integração sistêmica com as políticas sociais, sobretudo na área da educação, como forma de prevenção do sinistro e da criminalidade, são pressupostos fundamentais à prevenção da violência;

i. Os municípios deverão elaborar os seus planos municipais de segurança, precedidos de pesquisas e estudos que favoreçam um diagnóstico adequado da realidade e considerem as múltiplas manifestações da violência cometidas contra crianças e adolescentes, violência doméstica, contra mulheres e idosos, contra público LGBT, contra negros, egressos do sistema prisional, população em condição de rua;

j. Inserir no currículo e no calendário escolar em todos os sistemas de ensino:

⁵<http://www.mprn.mp.br/portal/transformando-destinos-arquivos/sobre-o-tema/legislacao-nacional/resolucoes-1/4039-parecer-01-conasp-o-papel-do-municipio-na-seguranca-publica/file>



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

Semana de Prevenção a sinistros; aulas de primeiros socorros; temas afetos à Defesa Civil, à Educação para o Trânsito, à pessoa com deficiência, à Educação Ambiental e à Segurança Pública;

k. Assegurar a participação social através dos conselhos municipais de segurança, através de fóruns de segurança, e conferências municipais de segurança. Apoiar a criação dos conselhos estaduais de segurança pública – buscando sempre articulação com eles e com o conselho nacional de segurança pública;

l. Apoiar a realização das conferências estaduais e nacional de segurança pública;

m. Implementar, dentro da estrutura do município os observatórios de segurança pública articulados com os governos estaduais e federal. Garantindo aos municípios acesso legal às informações de interesse público.

No que diz respeito à gestão de políticas e programas sociais e urbanísticos preventivos da violência, o desafio consiste em garantir o acesso e a qualidade de dados e informações, que permitam um diagnóstico local qualificado da violência e da criminalidade e o consequente desenho e monitoramento de políticas mais eficientes, destinadas à diminuição dos fatores de risco que favorecem a ocorrência delitiva e a reprodução das violências.

n. Implementar sistemas de videomonitoramento que devem ser considerados como instrumentos importantes desde que adequadamente articulados com um conjunto de outras ações já nominadas neste parecer;

o. A **regulamentação das Guardas Municipais**, como órgão complementar da Segurança Pública, com atribuições que não se conflitam com as polícias estaduais e federais é imperativo. A atuação das Guardas Municipais, deve ser centrada em ações preventivas e comunitárias, integradas com as políticas sociais dos governos locais e com a atuação das polícias estaduais e federais. Recomenda-se que os municípios criem centros ou escolas de formação, na esfera municipal e/ou mediante consórcio intermunicipal, em articulação com as instituições de ensino, em especial com a RENAESP, tendo como referência a Matriz Curricular Nacional para formação de Guardas Municipais elaborada pela SENASP. Admitido por concurso público, com exigência mínima de ensino médio e obrigatoriedade da criação de uma corregedoria e ouvidoria. Sendo assegurada a assistência psicossocial.

p. Um dos desafios maiores no presente momento é pensar políticas públicas sobre drogas lícitas e ilícitas. Neste sentido considera-se indispensável o incentivo de políticas sobre drogas e o desenvolvimento de programas massivos de formação para servidores públicos e sociedade para a compreensão do problema e visando a busca de soluções conjuntas. Neste sentido, entende-se que os municípios articulados nos GGIMs devem também contribuir com as ações dos entes federados no tratamento da questão das drogas. Toda esta articulação deverá sintonizar-se com a política nacional sobre drogas do governo federal;

q. Formulação de programas entre a União, Estados e Distrito Federal e Municípios para ressocialização (sic) o acolhimento e a reinserção social dos presos, egressos do sistema prisional visando a redução da criminalidade.

[grifo nosso]

Dessa forma, por não ter o município atribuição específica para atuar diretamente na segurança pública, senão por meio de ações complementares, **a situação vivenciada no Estado apenas atinge reflexamente o ente municipal**, não restando



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

caracterizada situação emergência para os fins de dispensar licitações nesta esfera, consoante art. 24, IV, da Lei n. 8.666/93.

Aliás, **se a emergência e calamidade de fato ensejasse a edição de ato para sua declaração, competiria ao Estado do Espírito Santo fazê-lo e não aos respectivos municípios**, haja vista que, conforme salientado acima, não lhes cumpre prover diretamente policiamento ostensivo e nem investigatório, o que está a cargo dos órgãos das polícias militares e civis do estado.

Nada impediria que o município colaborasse com tais órgãos nos seus misteres, contudo, seria necessário, no mínimo, a celebração de convênio ou ato congêneres, o que já afasta, de plano, a adoção da via emergencial.

Saliente-se, por fim, que o decreto é por demais genérico, não mencionando os casos de emergência ou de calamidade pública que **tenham ocorrido especificamente no âmbito do município de Nova Venécia** e que demandem urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, de modo a justificar a dispensa de licitação.

Resta patente, portanto, a ilegalidade do ato, potencialmente lesivo ao erário municipal, haja vista que tem o condão de afastar o procedimento licitatório naquela localidade, sem motivação válida, o que o torna nulo de pleno direito.

II – DA MEDIDA LIMINAR

Consoante aduzido nesta representação restou cabalmente demonstrada a nulidade do ato, por falta de motivação válida, haja visto que as atividades inerentes ao policiamento ostensivo e investigatório é competência do estado e não reservado ao município, não havendo situação específica que tenha atingido este Ente de modo a se decretar situação de emergência.

Os vícios apontados são facilmente aferíveis, mediante mera análise do documento que compõe o enfeixe, demonstrando, com robustez, a usurpação da competência estabelecida na Carta Cidadã, em seu art. 144, *caput*, não estando no rol de competências dos Municípios subvencionar a polícia militar e civil (**relevância do fundamento da demanda – “fumus boni juris”**).

Por outro lado, tais irregularidades induzem à nulidade do ato administrativo, havendo fundado receio de grave lesão ao erário municipal, por dispensa ilegal do procedimento licitatório.

Não se cogita, ainda, de perigo de dano reverso, pois situação de calamidade ou emergência na segurança não foi decretada pelo Estado do Espírito Santo, de modo que as atividades de policiamento, a contento ou não, ainda estão sendo por ele providas com o auxílio de forças federais.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

III - DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer o **Ministério Público de Contas**:

1 – o conhecimento, recebimento e processamento desta representação, na forma do artigo 99, § 1º, VI, da LC nº. 621/12 c/c artigos 181 e 182, inciso IV, e 264, inciso IV, dado RITCEES;

2 – LIMINARMENTE, com espeque nos arts. 1º, incisos XV, 124 e 125, II da LC n. 621/2012, a concessão de **medida cautelar inaudita altera parte**, suspendendo-se os efeitos do Decreto nº 12.720/17, do município de Nova Venécia, até decisão final desse Tribunal;

3 – a oitiva das partes, para que se pronuncie no prazo a que se refere o § 4º do art. 125 da LC n. 621/12 e posterior remessa dos autos à Unidade Técnica para instrução do feito;

4 – NO MÉRITO, seja julgada procedente a presente representação para julgar nulo de pleno direito o Decreto nº 12.720/17, do município de Nova Venécia, aplicando-se ao responsável as penalidades previstas em lei;

5 – para a instrução do feito, a notificação do Secretário de Segurança Pública, no prazo de 5 dias, para se pronunciar a respeito da situação do contingente de policiais militares e civis com efetivo atuação no município de Nova Venécia desde o dia 2/2/2017.

Vitória, 23 de fevereiro de 2017.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR-GERAL
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

ROL DE DOCUMENTOS

- 1 - PUBLICAÇÃO NO DIÁRIO OFICIAL DOS PODERES DO ESTADO DO DECRETO 12.720/2017.